

УДК 336.15

## АНАЛИЗ ДЕЙСТВУЮЩЕЙ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВО ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ\*

**Терентьева Ирина Викторовна**  
Муромский институт (филиал)  
Владимирского государственного  
университета имени Александра  
Григорьевича и Николая  
Григорьевича Столетовых  
*кандидат экономических наук, доцент*  
*e-mail: terentieva-murom@yandex.ru*

**Аннотация.** Статья посвящена исследованию системы бюджетного регулирования во Владимирской области. Проведен анализ обеспеченности расходов бюджетов муниципальных образований собственными доходами. Дана оценка динамики и структуры средств бюджетного регулирования, рассмотрена методика расчета дотаций местным бюджетам. Выявлены недостатки и предложены направления совершенствования действующей системы бюджетного регулирования.

**Ключевые слова:** бюджетное регулирование, регулирующие налоги, дотации, финансовое выравнивание.

В настоящее время возрастает роль территорий в решении социально-экономических задач, связанных с жизнеобеспечением населения. Выполнение функций, возложенных на территориальный уровень управления, возможно только путем обеспечения соответствующих органов власти необходимыми финансовыми ресурсами. В этой связи особую актуальность приобретают вопросы, связанные с анализом и совершенствованием действующей системы бюджетного регулирования на территориальном уровне.

В каждом субъекте Федерации имеются свои особенности в организации внутрирегиональных межбюджетных отношений. Рассмотрим действующую систему регионального бюджетного регулирования во Владимирской области.

Финансовые взаимоотношения во Владимирской области в настоящее время предусматриваются между областным бюджетом и бюджетами 127 муниципальных образований, из которых статус муниципальных районов имеют 16 территорий, городских округов – 5, городских поселений – 26, сельских поселений – 80.

При расчете взаимоотношений областного бюджета и бюджетов муниципальных образований предусмотрены единые нормативы отчислений от федеральных, региональных, местных налогов и специальных налоговых режимов в местные бюджеты в соответствии со статьями 61, 61.1, 61.2 Бюджетного кодекса РФ. Наряду с этим, Законом Владимирской области «О межбюджетных отношениях во Владимирской области» дополнительно предусмотрены следующие единые нормативы налоговых отчислений в

\* Представленное в статье исследование выполнено при поддержке гранта Российского фонда фундаментальных исследований (№ 11-06-97505-р\_центр\_а)

местные бюджеты: 10% налога на доходы физических лиц для муниципальных районов и городских округов, 100% транспортного налога для поселений и городских округов, 30% единого сельскохозяйственного налога для поселений и городских округов [1].

Данные источники налоговых доходов наряду с неналоговыми поступлениями относятся к собственным доходам местных бюджетов и призваны осуществлять вертикальное выравнивание, то есть балансирование доходов и расходов бюджетов муниципальных образований. Однако на практике собственных доходных источников недостаточно для покрытия расходов местных бюджетов (таблица 1).

Табл. 1. Анализ уровня покрытия расходов собственными доходами местных бюджетов Владимирской области в 2011 г. (план)

Муниципальные районы (городские округа)	Налоговые доходы по единым нормативам, тыс. руб.	Неналоговые доходы, тыс. руб.	Расходы без учета целевых ассигнований, тыс. руб.	Покрытие расходов доходами, %
г. Владимир	3390427	622752	4276021	93,9
г. Гусь-Хрустальный	328346	96191	620701	68,4
г. Ковров	900386	374904	1276882	99,9
ок. Муром	692408	153580	973543	86,9
ЗАТО Радужный	72812	52675	392325	32,0
Александровский район	600565	117629	1189300	60,4
Вязниковский район	296044	77542	850088	43,9
Гороховецкий район	94847	24631	296348	40,3
Гусь-Хрустальный район	137377	8662	522346	28,0
Камешковский район	115566	32780	374871	39,6
Киржачский район	224495	74492	424947	70,4
Ковровский район	112465	29603	365031	38,9
Кольчугинский район	267775	59078	579813	56,4
Меленковский район	98413	15933	541263	21,1
Муромский район	31437	6007	174296	21,5
Петушинский район	376537	154156	731897	72,5
Селивановский район	64601	14821	239231	33,2
Собинский район	292869	61861	704622	50,3
Судогодский район	135569	20172	413206	37,7
Суздальский район	205454	90638	528157	56,1
Юрьев-Польский район	163316	43258	384017	53,8
<b>ИТОГО</b>	<b>8601709</b>	<b>2131364</b>	<b>15858903</b>	<b>67,7</b>

В целом ни в одном из муниципальных образований Владимирской области, имеющих статус муниципального района или городского округа, собственные доходы не покрывают расходы бюджета. Средний по области процент покрытия расходов в 2011 году составил 67,7%. Наибольший процент покрытия наблюдается в городе Ковров (99,9%), городе Владимир (93,9%), округе Муром (86,9%), наименьший – в Меленковском районе (21,1%), Муромском районе (21,5%).

Чтобы сбалансировать расходы и доходы местных бюджетов требуются дополнительные источники налоговых доходов. При этом назначать дополнительные нормативы отчислений от налогов необходимо с учетом сложившейся в регионе степени дифференциации социально-экономического развития муниципальных образований с тем, чтобы единые нормативы не усилили отставание «слабых» территорий от «сильных».

Во Владимирской области дифференциация социально-экономического развития муниципальных образований довольно значительна, что проявляется на примере такого показателя как среднедушевые налоговые доходы, приведенные к сопоставимым условиям с учетом различий в социальной структуре населения. Так, коэффициент вариации среднедушевых приведенных налоговых доходов городских и сельских поселений Владимирской области в 2011 году составил 113,4% (очень высокая дифференциация), а соотношение между максимальной и минимальной величиной среднедушевых доходов составило 32 раза. На уровне муниципальных районов и городских округов Владимирской области в 2011 году наблюдалась не столь высокая, но достаточно существенная дифференциация доходов: коэффициент вариации среднедушевых приведенных налоговых доходов составил 53,6%, а соотношение между максимальной и минимальной их величиной – 6,7 раз.

Высокая дифференциация среднедушевых доходов муниципальных образований обуславливает необходимость использования средств бюджетного регулирования для горизонтального выравнивания, то есть сглаживания различий в доходах на душу населения местных бюджетов региона. К средствам бюджетного регулирования, как правило, относятся регулирующие налоги и дотации.

Средства бюджетного регулирования не относятся к собственным доходам местных бюджетов, поскольку их величина зависит от вышестоящих органов власти и может ежегодно изменяться. Рост доли средств бюджетного регулирования в доходах бюджетов муниципальных образований означает увеличение финансовой зависимости от вышестоящих уровней управления.

Во Владимирской области за период с 2007 по 2009 годы наблюдался существенный рост средств бюджетного регулирования: с 3179092 тыс. рублей до 4529447 тыс. рублей (рисунок 1) [2]. В 2010 году их величина незначительно сократилась (до 4398698 тыс. рублей), а в 2011 году прирост средств бюджетного регулирования составил не более 1% к предыдущему году [3].



Рис. 1. Динамика средств бюджетного регулирования во Владимирской области

Доля средств бюджетного регулирования в доходах бюджетов муниципальных образований Владимирской области (без учета целевых поступлений) за период 2007-2011 годы не превышала 32,5%. Однако это усредненная оценка, в отдельных муниципалитетах этот показатель существенно различается. Так, в 2011 году доля средств бюджетного регулирования в доходах местных бюджетов в среднем по области составила 29%, при этом в таких муниципальных образованиях, как Муромский район, Гусь-Хрустальный район, Меленковский район этот показатель превышает 70%, а в городе Владимир и город Ковров – равен нулю. Почти для половины муниципальных районов (городских округов) Владимирской области доля средств бюджетного регулирования в доходах бюджетов превышает 50%, что характеризует высокую финансовую зависимость от вышестоящих органов власти.

Анализ структуры средств бюджетного регулирования муниципальных образований Владимирской области позволяет сделать вывод о том, что бюджетное регулирование в области осуществляется фактически только за счет дотаций. Регулирующие налоги применялись во Владимирской области до 2008 года включительно, а их доля в средствах бюджетного регулирования составляла не более 5%. Такая структура средств бюджетного регулирования является неудовлетворительной, поскольку дотации формируют иждивенчество со стороны органов местного самоуправления и не стимулируют органы власти к повышению эффективности своей деятельности. В то время как передача дополнительных нормативов регулирующих налогов на местный уровень способствует увеличению собираемости налоговых доходов и развитию налогового потенциала муниципальных образований.

В переходный период бюджетное законодательство предоставляло регионам право передавать местным бюджетам дополнительные дифференцированные нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов, зачисляемых в консолидированный бюджет субъекта Федерации. В 2007-2008 годах в качестве регулирующих налогов во Владимирской области использовались налог на прибыль организаций и налог на имущество организаций, которые могли передаваться муниципальным образованиям по

дополнительным дифференцированным нормативам в счет полной или частичной замены дотаций. Следует подчеркнуть, что речь идет о праве, а не обязанности замены дотаций дополнительными нормативами налогов, которое реализуется при согласовании с представительными органами муниципальных образований. Как результат, лишь только 7 муниципальных образований воспользовались этим правом – ЗАТО Радужный, Петушинский район, п. Вольгинский, г. Петушки, г. Покров, п. Анопино, п. Красное Эхо. Отсюда и незначительная доля регулирующих налогов в общем объеме средств бюджетного регулирования.

В настоящее время Бюджетный кодекс РФ фактически оставляет один регулирующий налог – это федеральный налог на доходы физических лиц. Дополнительные нормативы отчислений от этого налога могут быть переданы местным бюджетам в счет полной или частичной замены выделяемых им дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности. Дополнительный норматив отчислений от налога на доходы физических лиц устанавливается на дифференцированной основе как отношение расчетного объема дотации муниципальному образованию на выравнивание бюджетной обеспеченности к прогнозируемому объему налога на доходы физических лиц, подлежащего зачислению в консолидированный бюджет субъекта РФ по территории соответствующего муниципального образования (ст. 137, 138 Бюджетного кодекса). Устанавливая возможность замены дотации дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц, законодательство не делает эту норму обязательной. А потому соотношение налоговой и дотационной составляющих в бюджетном регулировании фактически зависит от решения конкретного субъекта Федерации. Во Владимирской области замена дотаций муниципальным образованиям дополнительными нормативами отчислений от налога на доходы физических лиц не производилась, соответственно бюджетное регулирование с 2009 года осуществлялось только за счет дотаций.

Методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений, а также методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) области закреплены в Законе Владимирской области от 10.10.2005 г. № 139-ОЗ «О межбюджетных отношениях во Владимирской области».

В соответствии с действующей в области методикой все городские поселения (включая городские округа) и сельские поселения Владимирской области получают дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, исходя из численности жителей с поправкой на коэффициент, учитывающий плотность населения. На наш взгляд, при использовании в качестве критерия выравнивания такого показателя, как численность населения, сохраняются пропорции бюджетной асимметрии муниципальных образований региона, то есть реального выравнивания не происходит. Тем более что в число получателей дотаций из Фонда финансовой поддержки поселений включаются и городские округа, налоговый потенциал которых, как правило, намного выше, чем у поселений. Так, при выравнивании бюджетной обеспеченности

поселений Владимирской области в 2011 году, наряду со «слабыми» муниципальными образованиями, среднедушевые налоговые доходы которых менее 1000 руб./чел., дотацию на выравнивание получают городские округа (город Владимир, город Ковров, округ Муром), доходы которых превышают 6000 руб./чел. Причем на финансовую поддержку городских округов направлено около трети общего объема Фонда финансовой поддержки поселений Владимирской области.

Выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) осуществляется за счет дотаций, которые выделяются тем муниципальным образованиям, у которых уровень расчетной бюджетной обеспеченности не превышает установленный по области максимальный уровень, до которого осуществляется выравнивание. В результате выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) Владимирской области на 2011 год по данной методике коэффициент вариации среднедушевых доходов сократился с 48,2 до 11,5%, а соотношение между максимальной и минимальной величиной среднедушевых доходов – с 4,8 до 1,5 раз. Это свидетельствует о значительном снижении дифференциации среднедушевых доходов, то есть их выравнивании. Однако следует заметить, что в областной методике выравниванию подвергаются не только налоговые, но и неналоговые доходы муниципальных образований. На наш взгляд, выравнивать необходимо только налоговые доходы территорий. В этом случае у органов местного самоуправления появится стимул наращивать неналоговые доходы (представленные в основном доходами от использования муниципальной собственности), поскольку увеличение неналоговых доходов, вследствие эффективного управления, не будет включаться в доходную базу муниципального образования при расчете дотаций.

#### **Список литературы:**

1. Закон Владимирской области "О межбюджетных отношениях во Владимирской области" от 10.10.2005 № 139-ОЗ // Владимирский ведомости. 2005 г. № 316-319; 327-334. с изм. и допол. в ред. от 07.10.2010
2. Отчеты об исполнении консолидированного бюджета Владимирской области на 1.01.2008 г., на 1.01.2009 г., 1.01.2010 г., на 1.01.2011 г. [Электронный ресурс] – Режим доступа: [http://www.dtf.avo.ru/index.php?option=com\\_content&view=article&id=43&Itemid=44](http://www.dtf.avo.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=43&Itemid=44)
3. Закон Владимирской области "Об областном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов" от 16.12.2010 № 372-ОЗ // Владимирский ведомости. 2010 г. № 332.
4. Терентьева, И.В. Внедрение бюджетирования по результатам на муниципальном уровне // Современная экономика: проблемы, тенденции, перспективы [Электронный ресурс]. - 2010. - №3. – Режим доступа: [http://www.mivlgu.ru/site\\_arch/educational\\_activities/journal\\_ec/journal\\_arch/N3%202010.zip](http://www.mivlgu.ru/site_arch/educational_activities/journal_ec/journal_arch/N3%202010.zip).